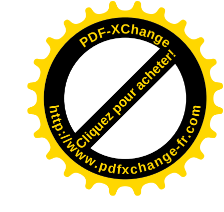





علاقة الدعوى التأديبية بالدعوى الجزائية

د.فيصل عقله شطناوي *

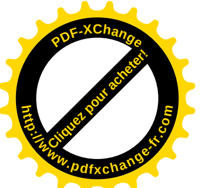
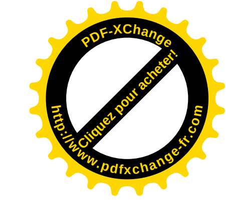
ملخص

تعد المخالفة التأديبية الأساس الذي تدور حوله كل دراسة متعلقة بالتأديب. وتقوم كل من الجريمة الجزائية والمخالفة التأديبية على فكرة الخطأ بمعنى أن الواقعة المنسوبة إلى الموظف سواء كانت تشكل جريمة جنائية، أو مخالفة تأديبية تبني على أنه أتى أفعالاً، أو امتنع عن القيام بأعمال تمثل انحرافاً عن السلوك القويم الذي يتطلبه المجتمع، أو الوظيفة العامة التي يقوم بأعبائها. وتشتمل هذه الدراسة على بيان ما هية الدعوى التأديبية في مبحث أول، ثم بيان الاستقلال بين الدعويين التأديبية والجزائية في مبحث ثانٍ وفي مبحث ثالث حجية الحكم الجزائي وأثره على التأديب الوظيفي .

Abstract

The Disciplinary crime is the base for every study in the field of Disciplinary punishment. Both Criminal and Disciplinary Crimes are based on the principle of default in the meaning that the employee has committed actions or abstained from doing actions representing a breach of the right doing requested by the society as will as breach of the Public duties which the official is required to carry out. The study includes the Nature of the Disciplinary Action in the first section. Then after the Independence of both cases criminal and Disciplinary. The Third section deals with the effect of the criminal sentence on the Disciplinary Action.

• كلية الحقوق ؛ الجامعة الأردنية، المملكة الأردنية الهاشمية


المقدمـــة

ماهية الموضوع :

قد يرتكب الموظف العام ذنباً إدارياً، وحينئذ قد يخضع لإجراءات التحقيق التأديبي، وتفرض عليه السلطة المختصة الجزاء التأديبي المناسب في حال إدانته، إلا أن هذا الذنب الإداري، أو المخالفة المسلكية قد تشكل أيضا مخالفة جزائية ينص عليها قانون العقوبات، وفي هذه الحالة تظهر إشكالية العلاقة بين الدعوى التأديبية والدعوى الجزائية.

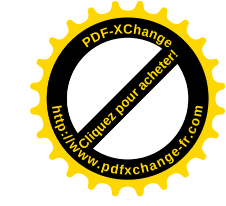
أهمية الموضوع :

على الرغم من أن بعض الفقهاء، قد تناولو موضوع العلاقة بين الدعوى التأديبية والدعوى الجزائية بالبحث والتمحيص إلا أن هذا الموضوع ما زال يثير الكثير من المسائل التي تحتاج إلى تأصيل ومناقشة ومحاولة إيجاد حلول لها، وهذا ليس استنتاج من عندنا ولكن المنازعات التي طرحت على القضاء هي التي تؤكد هذا الاستنتاج وتدعمه، مما يدعو الباحث لدراسة هذا الموضوع .

لا شك في ان الموضوع يتعلق بصالح المرفق العام، وإذا ما كان ثمة وجه جزائي في المخالفة المسلكية، فإنه ليس من المنطق إبقاء موظف ارتكب جرما يشين سمعته ويضر بسمعة هذا المرفق على رأس عمله في هذا المرفق. وعلاوة على هذا، فإن هذا الموضوع يتعلق بضمانات قانونية وقضائية للموظف المتهم أثناء إحالته للجهة التأديبية المختصة، ولو افترضنا ان الموظف المتهم قد أحيل إلى القضاء المختص، وحكم هذا القضاء بإنعدام الوجود المادي للواقعة التي يحاكم بها الموظف، وأنه وجه لإدانته وقرر الحكم ببراءته، فما هو اثر البراءة على وضعه الوظيفي ؟ هذه المسائل اخرى غيرها هي ما سنتناوله في هذا البحث .

خطة البحث :

تقتضي طبيعة هذا الموضوع تقسيمه إلى ثلاثة مباحث، يتناول في الأول منها ماهية الدعوى التأديبية من حيث تعريفها ووسائل اكتشافها وجهة الاتهام فيها، أما المبحث الثاني – فيدور حول استقلال الدعوى التأديبية عن الدعوى الجزائية في مجال التحقيق، وتأثير التحقيق الجزائي على التحقيق التأديبي، أما المبحث الأخير فسيخصص لموضوع حجية الحكم الجزائي واثره في التأديب الوظيفي .


المبحث الاول

ماهية الدعوى التأديبية

إن المخالفة التأديبية تقوم أساساً على أركان، قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها وكرامتها، ولا يقصد بواجبات الوظيفة تلك المنصوص عليها في القوانين والانظمة المختلفة إدارية، كانت ام غير إدارية فقط، بل يقصد بها ايضا الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام، واطراد العمل في المرافق العامة ولو لم ينص عليها، وبمعنى آخر : " أن الأفعال المكونة للمخالفة المسلكية مردها بوجه عام إلى الاخلال بواجبات الوظيفة ".

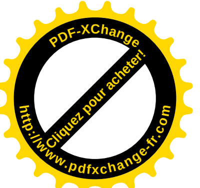
ويطلق الفقه والقضاء تسميات مختلفة على الخطأ التأديبي كالجريمة التأديبية[1]والمخالفة التأديبية[2]، والذنب الاداري [3]، كما استخدمت محكمة العدل العليا الأردنية في بعض أحكامها اصطلاح المخالفة المسلكية [4]. وواضح أن هذه المصطلحات جميعاً تعبر عن معنى واحد، هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو خروجه عن مقتضياتها، أو ارتكابه عملاً من الأعمال المحرمة عليه بموجب القوانين والأنظمة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون .

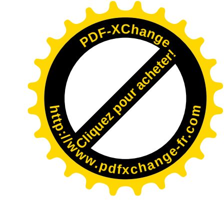
ويستفاد مما سبق ذكره بأن المسؤولية التأديبية للموظف تقوم على عنصرين : الاول ضرورة توافر الصفة الوظيفية للموظف المراد تأديبه، والثاني المخالفة التأديبية.

فالجريمة التأديبية لها ذاتيتها التي تستقل بها عن صور الجرائم الاخرى، فهي تنهض على أركان ومقومات وأسس وسمات غير تلك التي تنهض عليها الجرائم الأخرى، كالجريمة الجنائية، وبناءً على ذلك فإن تحديد ماهية هذه الجريمة، يتطلب منا بيان المقصود منها، والتعرض لسماتها الأساسية.

هذا ولم يعرّف المشرع الأردني، والمشرع المصري المخالفة التأديبية، ولم يحددا المقصود منها بالرغم من النص على الكثير من قواعدها وأحكامها، إلا أن الفقه، والقضاء تصدى لتعريفها، وأرسى العديد من المبادئ والأحكام، والأسس المنظمة لها.

فعلى صعيد الفقه، فإن استاذنا الدكتور سليمان محمد الطماوي يعرفها بأنها"كل فعل، أو امتناع يرتكبه العامل يجافي واجبات منصبه"[5] .







ويعرفها الدكتور طعيمة الجرف : بأن الجريمة التأديبية تعني "أن يأتي الموظف عملاً يكون من شأنه الإخلال بمقتضيات الوظيفة أو لا يتفق مع مركزه كموظف عام "[(6)] .

وعلى صعيد القضاء، فقد تعرضت محكمة العدل العليا الأردنية لتعريف المخالفة التأديبية بمناسبة تصديها لدعاوى التأديب، فقد أطلق القضاء الإداري في الأردن تسمية المخالفة المسلكية على المخالفة التأديبية، واعتبر قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته أو مخالفة صاحب المهنة لقوانينه الخاصة[(7)] .

أما من جانبنا فإننا نميل إلى تعريف المخالفة التأديبية بأنها: " كل فعل يأتيه الموظف العام مخالفاً بذلك أحكام القانون، أو مقتضيات واجبات وظيفته المنصوص عليها، أو غير المنصوص عليها والتي لا تتفق مع حسن سير المرفق العام، وسواء أرتكب الفعل داخل الوظيفة أو خارجها ".

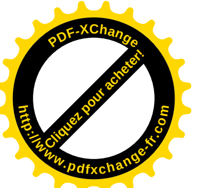
ومن السمات الرئيسية للجريمة التأديبية، ارتباطها اللصيق بالوظيفة أو المهنة، فلكل صنف من أصناف الوظائف مجموعة من الواجبات يتعين على شاغلها الوفاء بها كما أن يوجد محظورات يتعين عليه تجنبها[(8)] .

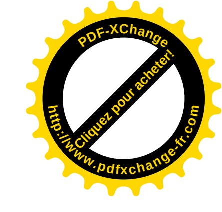
ومن السمات الرئيسية للجريمة التأديبية هو عدم خضوعها لقاعدة " لا جريمة إلا بنص " فالجرائم الجزائية محددة على سبيل الحصر مقدماً، أما المخالفة التأديبية فإنها غير محددة، ولا تنطبق عليها هذه القاعدة، وعليه فإن المشرع قد قام بتحديد العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المذنب تأديبيا وعلى نحو لا يتيح لسلطة التأديب الخروج عن العقوبات المنصوص عليها، إلا أنه لم يفعل ذلك في مجال التجريم، حيث ذكر أهم الواجبات والمحظورات التي تشكل مخالفتها جرما تأديبيا وترك لسلطة التأديب إضافة وتجريم أنماط أخرى من السلوك، شريطة أن تلتزم بفرض أحد العقوبات التأديبية المبينة حصراً في التشريع .

هذا وسنقوم بتناول هذه الموضوعات في ثلاثة مطالب نخصص أولها للتعريف بالمخالفة المسكلية، وثانيها لكيفية اكتشاف المخالفة المسلكية، أما المطلب الثالث فسنخفصصه للجهة المختصة بتوجيه الاتهام التأديبي.

المطلب الأول تعريف المخالفة المسلكية[(9)]

لقد أغفلت غالبية التشريعات التي نتناولها بالبحث تعريف المخالفات المسلكية، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى طبيعة هذه المخالفة المسلكية التي لا يمكن حصرها لإعتبارات تكمن في طبيعة الوظيفة ذاتها، وذلك



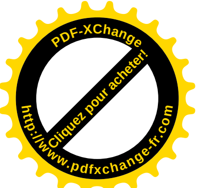
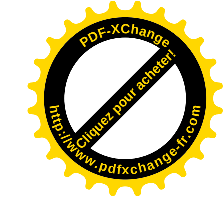




عكس الجريمة الجنائية، ففي فرنسا خلت قوانين الخدمة المدنية من أي تعريف للمخالفة المسلكية، فقد نصّت المادة (29) من القانون الفرنسي رقم (834/83) الصادر في 1983/7/13 الذي يشكل القسم الأول من نظام الموظفين العموميين في فرنسا " كل خطأ يرتكبه الموظف في أداء أو بمناسبة ممارسة مهمّات وظيفته يعّرضه لعقوبة تأديبية دون أي مساس بالعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات[10]، وهذا النص هو ذاته الوارد في المادة (11) من النظام القانوني العام للموظفين الصادر في فرنسا في 4فبراير 1954م[11] ،ويستخلص من تلك النصوص أن المخالفة المسلكية يجب أن ترتبط بممارسة أداء مهمات الوظيفة العامة، كما أن هذه النصوص لا تُعد تعريفاً قانونياً للمخالفة المسلكية، ولقد سلك المشرع الأردني مسلك المشرع الفرنسي، فقد حرص على ألا يضع تعريفاً مانعاً جامعاً لهذه المخالفة، كما انه لم يضع إطارا مغلقا لمفهوم المخالفة المسلكية، حتى لا يسري مبدأ لا جريمة إلا بنص، وهو المبدأ المعروف في مجال الجريمة الجنائية، فقد اكتفى المشرع الأردني في هذا المجال بأن نص على بعض الواجبات التي يتعين على الموظف القيام بها، كما أورد بعض المحظورات التي يتعين عليه أن يمتنع عن إتيانها، فإذا ما قصر في أداء واجب عليه أو ارتكب فعلاً محظوراً عليه إتيانه، فإنه يقع تحت طائلة المسؤولية التأديبية، وقد حرص المشرع الأردني في المادة (65) من نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002[12] على النص على مجموعة من الواجبات التي يتعين على الموظف القيام بها، كما نص المادة (66) من نفس النظام على مجموعة من الأفعال المحظورة على الموظف، إذ قررت كل موظف يخالف المحظورات المنصوص عليها في هذه المادة، يعاقب تأديبيا، ويستخلص من تلك المواد بأن المشرع الأردني لم يعمل على حصر واجبات الموظف والتزاماته، بل أورد بعضها على سبيل المثال لا الحصر، وذلك لأن بعضا من هذه الواجبات والالتزامات قد جاء ضمن عبارات عامة لا يمكن ضبط الأفعال التي تقع تحت نطاقها، ولذلك فإنه يمكن القول : أن النصوص القانونية المتعلقة بالتأديب الوظيفي لا تورد إلا بعض امثلة للسلوك الخاطئ الذي يحاسب عليه الموظف، إلا أن هذه النصوص لا تضع قائمة كاملة بكامل الافعال التي يعاقب عليها الموظف تأديبيا[13] .

يتضح لنا مما سبيق أن مبدأ " لا جريمة إلا نص " المعروف في النظام الجنائي لا يعرفه النظام التأديبي في الاردن، إذ لا نجد حصراً أو تحديداً للجرائم التي يرتكبها الموظف العام، كما هو الحال في بعض الدول[14].

ولقد ذهب القضاء الإداري بشكل عام، والذي لا ينكره دوره في خلق المبادئ في مجال القانون الإداري إلى تعريف المخالفة المسلكية، وحرص على إبراز خصائصها، وعناصرها وبنيت أحكامه أن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته، أو اتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، أو المحظورة عليه، أما القضاء الإداري الأردني المتمثل بمحكمة العدل العليا فإنه لم يورد تعريفا صريحا للمخالفة المسلكية، ولم تتعرض له محكمة العدل العليا بصورة مباشرة، وإنما أشارت إليه وهي في صدد بيان استقلال المخالفة المسلكية عن الجريمة الجزائية حيث قالت:(إن المخالفة التأديبية، هي تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجزائية، قوامها مخالفة الشخص لواجبات وظيفته أو مهنته ومقتضياتها


وكرامتها، بينما التهمة الجزائية هي خروج المتهم على المجتمع فيما تنهي عنه القوانين الجزائية، أو تأمر به، ويبقى هذا الاستقلال قائما حتى لو كان ثمة ارتباط بين التهمتين التأديبية، والجزائية)[15].

وقالت: أيضاً: (إن المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته، وهي مستقلة عن التهمة الجزائية التي أدين بها الموظف ... الخ)[16] .

ويلاحظ مما تقدم بأن المشرع في غالبية الدول لم يضع تعريفاً للمخالفة المسلكية، بل اكتفى بإيراد أمثلة لهذه المخالفة، مما دعا الفقه الإداري إلى التصدي لتعريف المخالفة المسلكية، ومن بين هذه التعريفات، تعريف الدكتور عبد الفتاح حسن الذي عرف المخالفة المسلكية في نطاق الوظيفة العامة بأنها " كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة، أو خارجها يؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الاكمل، وذلك متى ارتكب هذه التصرف عن إرادة آثمة "[17]. وعرفها الدكتور محمد جودت الملط بأنها " إخلال بواجبات الوظيفة إيجابا أو سلبا، ولا يقصد بواجبات الوظيفة الواجبات المنصوص عليها، بل يقصد بها أيضا الواجبات التي يقتضيها حسن النظام وإطراد العمل في المرافق العامة ولو لم ينص عليها "[18]. كما عرفها الأستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنها " كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه "[19] .

وفي الفقه الفرنسي فإن الفقيه سالون يعرف المخالفة المسلكية بأنها "أعمال إيجابية أو سلبية تشكل مخالفة للواجبات التي تفرضها الوظيفة التي يمارسها الموظف"[20]، ويعرفها الفقيه دليبريه بأنها " تصرف أو إهمال ينسب لمرتكبه، ويعاقب عليه القانون بعقوبة تأديبية [21]، كما يعرفها الفقيه كاترين بأنها " الخطأ المرتبط بالوظيفة "[22] .

هذا وقد أسهم شُرّاح القانون الإداري الأردني في تعريف المخالفة المسلكية فذهب بعضهم إلى تعريف المخالفة المسلكية بأنها : " فعل إيجابي أو سلبي يرتكبه الموظف مخالفة للواجبات الخاصة التي تفرضها عليه صفته الوظيفية "[23]. أما الدكتور منصور العتوم فيعرف المخالفة المسلكية بأنها:"فعل أو امتناع إرادي يخالف واجبات الوظيفة، أو مقتضياتها، ويصدر ممن تتوفر فيه صفة الموظف العام "[24] .

وبعد استعراضنا لمحاولات الفقه والقضاء الإداريين تعريف وتحديد المخالفة المسلكية، فإنه يظهر لنا بوضوح أنه من الصعب أن نضع تعريفاً مانعاً جامعاً للمخالفة المسلكية خاصة، وأن القضاء الإداري صاحب الحق في تقدير وجود المخالفة المسلكية، وذلك إذا ما كانت المخالفة تشكل مساساً بمقتضيات

الوظيفة أم لا، وهذا المعيار هو بلا شك معيار نسبي في حد ذاته قد يختلف من وظيفة إلى أخرى، أو من سلطة تأديبية إلى اخرى .

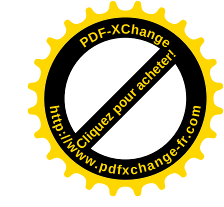
وعلى هذا الأساس فإنني أميل إلى تعريف المخالفة المسلكية بأنها " إخلال شخص ينتمي إلى مرفق عام بالواجبات التي يلقيها على عاتقه انماؤه إليها ".

ومن خلال هذه الفهم فإننا نلاحظ اتساع المخالفات المسلكية وعدم تحديدها، وهو الأمر الذي يتطلب وجود رقابة قضائية على سلطات التأديب وهذه الرقابة تعد اكبر ضمانة لحماية الموظف العام في مواجهة صلاحية الإدارة الواسعة في تكييف الأفعال التي تشكل مخالفات مسلكية، ولا سيما أن المخالفة المسلكية يدخل في تكوينها إعتبارات مادية، وإعتبارات أدبية[25]. فقد قضت محكمة العدل العليا بأنه "تبين من القرار المطعون به أن الذي ثبت ضد المستدعي هو أن كمية الجميد والسمن التي اخذها من المدعو ... لم يأخذها على سبيل الرشوة وإنما ابتاعها منه مقابل ثمن تعهد بدفعه في نهاية الشهر الذي تم به الشراء". وعلى ذلك فإن ما توصل إليه المجلس التأديبي من أن هذه الواقعة تشكل استغلالاً للوظيفة بسبب أنه يوجد للبائع قضايا إجرائية مطروحة للتنفيذ بدائرة الإجراء التي يشرف عليها المستدعي لا يتفق وأحكام القانون؛ وإذ أن مجرد كون البائع يراجع دائرة الإجراء في قضايا خاصة به لا يجعل الشراء فيه إستغلالاً للوظيفة ما دام لم يدعِ بأن الثمن كان أقل من السعر الرائج "[26].

أما من وجهة نظرنا فإننا نرى بأن ما ذهبت إليه المحكمة الموقرة غير دقيق، إذ إن من واجبات الموظف ألا يقيم علاقة من أي نوع كان مع أي مراجعة لدائرته فشراء هذا الموظف من المراجع هو في حد ذاته موضع شبهة ، إذ إن المُراجع، وعلى الأغلب، سيحابي الموظف بالثمن، تزلفاً له وبقصد إنجاز أعماله التي يراجع الموظف بشأنها .

المطلب الثاني كيفية اكتشاف المخالفات المسلكية :

يهدف التأديب إلى انضباط سير المرافق العامة بالدولة، ودوام استمرارها وانتظامها، فهذه المرافق تضم عدداً كبيرا من العاملين الذين يسيرون هذه المرافق وينفذون سياستها في مختلف المجالات، ولا تستطيع جهة الإدارة أن تؤدي مسؤليتها على الوجه الأكمل، إلا إذا كان بمقدورها مواجهة ما قد يحدث من خلل اثناء سير العمل، وبالأسلوب المناسب، لذا فإن التأديب يهدف إلى حسن سير المرافق العامة، وانتظام سير العمل بها وهذا الهدف يجعل رسالة التأديب مختلفة عن رسالة أي نظام عقابي آخر، فتحقيق الفاعلية للادارة لا يعني مجرد الردع الذي هو هدف أساسي من فرض العقوبة في قانون العقوبات، فالنظام التأديبي السليم لا يكتفي بالتأكيد من قيام المخالفة المسلكية لعقاب مرتكبها، وإنما يتعدى ذلك إلى بحث الأسباب التي جعلت ارتكاب المخالفة امرا ممكنا بهدف إعادة النظر في التشريع وإصلاح الخلل في التنظيم الإداري، هذا


ويثور التساؤل هنا عن الاسباب الكامنة وراء اصدار سلطة التأديب اوامرها بالتحقيق، وما إذا كانت تلك الأسباب تتمثل في وجود شكوى، أو طلب إذن يتم بناءً عليه اصدار قرارها بإجراء التحقيق مع الموظف محل المساءلة التأديبية .

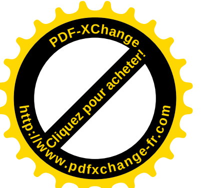
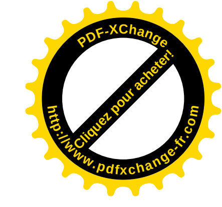
ومن البديهي، فإن تأديب الموظف يبدأ بقرار إحالته إلى التحقيق أمام الجهة المختصة، حيث سنتولى بيان الجهة المختصة بعملية الإحالة إلى التحقيق، ثم نتطرق إلى البحث في الأسباب الكامنة وراء تحريك السلطة المختصة للقضية التأديبية واصدارها لقرارها، الآمر بإجراء التحقيق مع الموظف الذي ارتكب المخالفة المسلكية وهذه الأسباب تكمن في الشكوى المقدمة وإمكانية ارتكاب الموظف لمخالفة مسلكية. وقد يتم اكتشاف المخالفة المسلكية نتيجة إعمال أوجه الرقابة الإرادية المختلفة ومن بينها أسلوب التدقيق الإداري التلقائي [27]، والاشراف الدقيق والمراجعة اليقضة والمتابعة الدائمة، وقد يتم اكتشاف المخالفة المسلكية بوسائل الإعلام، كما قد يتم اكتشاف العديد من المخالفات المسلكية وارتكابها بعدة طرق مختلفة كالرقابة الداخلية أو الخارجية كما يمكن ان ينهض الثبوت المادي للمخالفات التأديبية على صلاحيات السلطة الرئاسية في الرقابة على العاملين وسنتولى شرح طرق اكتشاف المخالفات المسلكية على النحو التالي :

أولاً: الشكوى: من خلال دراستنا لموضوع السلطة التأديبية لم نجد فيها تعريفاً محدداً للشكوى في المجال التأديبي، إلا أن بعض الفقه عرفها بأنها "التعبير عن إرادة الشخص القانوني طبيعياً كان ام معنوياً بأن التضرر من مخالفة أو خرق للقانون أحدث نوعا من الاضرار سواء بمقدم الشكوى نفسه، أو بغيره من الاشخاص"[28]. هذا وقد نص الاعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر بتاريخ 26 آب 1789 على حق المجتمع في محاسبة أي موظف عام عما يمكن أن يرتكبه من أخطاء في ممارسة مهامه الوظيفية[29] .

ويجدر التنويه إلى أن الشكوى ليست دعوى قضائية، لذا لا يشترط فيها أن تصدر عن صاحب المصلحة فيها، وإنما يجب أن تكون متضممنة معلومات حقيقية ضد الموظف الذي ثبت بحقه ما جاء فيها من مخالفات مسلكية .

ويستفاد مما سبق أن اكتشاف المخالفة المسلكية قد تتم بشكاوى الافراد يعلم فيها صاحب الشأن بوقوع مخالفة مسلكية[30]، كما يتم اكتشاف المخالفة المسلكية بواسطة الشكوى عن طريق وسائل الإعلام المختلفة وخصوصا الصحف والنشرات .

ويعد حق الشكوى مكفولا دستوريا لجميع المواطنين ولا سيما الموظفون منهم، سواء كان موضوع الشكوى من قبل الموظف أو أن، يكون موضوعها هو الإبلاغ عن مخالفات مسلكية علم بها الشاكي[31]، تنص المادة (17) من الدستور الاردني الصادر عام 1952 والمعمول به حاليا على حق الاردنيين في

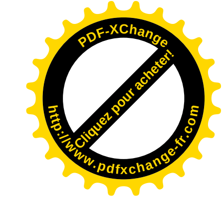




مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من امور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون، ويتبين لنا من هذا النص الدستوري ثبوت الصفة الدستورية لكفالة الحق في الشكوى، علما بان المشرع الأردني لم يضع تعريفا للشكوى سواء في التشريع التأديبي أو في أي تشريع آخر. إلا أننا نستطيع القول بأن الشكوى هي تعبير عن عدم القبول من جانب احد المواطنين عن سلوك الموظف، هذا السلوك الذي قد يلحق ضررا شخصيا بالمواطنين .

اما بخصوص تحريك السلطة التأديبية المختصة للدعوى التأديبية بالإحالة إلى التحقيق بسبب الشكوى المقدمة لها، فهذه مسالة تدخل في نطاق السلطة التقديرية للجنة المختصة التي يجب عليها التأكد من صحة المعلومات الواردة في الشكوى، وذلك لما ينطوي عليه إحالة الموظف إلى التحقيق من مساس بسمعته لذلك يتوجب أن تحاط تحريك الإجراءات التأديبية بضمانات كافية تكفل عدم الإساءة للموظف، وعلى أن تخضع تلك الإجراءات لرقابة القضاء الإداري حتى لا يتعسف الرئيس الإداري أو ينحرف في استخدامه لتلك السلطة التقديرية[32]. لذلك يتعين ان تحاط هذه الإجراءات بضمانات كافية تكفل عدم الإساءة للموظف، فقد تضمنت المادة (125) من نظام الخدمة المدنية لعام 1966 أحكاما تشريعية سليمة أغفلها نظام الخدمة المدنية الحالي، الصادر عام 2002، فقد نصت الفقرة (أ) من المادة (125) "إذا قدمت شكوى ضد موظف تتعلق بعمله أو سلوكه في تأدية وظائفه الرسمية، أو لمخالفته أي حكم من أحكام هذا النظام، فيجب ان ترفع الشكوى إلى الوزير المختص، وعلى الوزير ان يعلم الموظف خطيا بفحوى الشكوى المقدمة ضده وأن يطلب إليه الإجابة عليها خطيا في غظون مدة يحددها الوزير حسب ظروف القضية، على ان لا تزيد على الأسبوع، فإذا قصر الموظف بالإجابة عنها خطيا ضمن المدة المحددة أو إذا أجاب عنها وعجز عن تبرئة نفسه من التهم المنسوبة إليه بصورة يرتاح لها الوزير فيحال الموظف إلى المجلس التأديبي بقرار من الوزير مع اوراق القضية ".

يتضح لنا من هذا النص بأنه يتضمن ضمانات لصالح الموظف المشتكى عليه تتمثل في منحه فرصة للدفاع عن وجهة نظره، ومحاولة نفي أو تبرير التهم المنسوبة إليه، ولكن عدم إيرادا تلك الأحكام الواردة في النص السابق في نظام الخدمة الجديد لا يحول دون إعمالها من قبيل الملاءمات الإدارية .

ووفقا لنص المادة (125) فإن الشكوى تصلح كسبب لتحريك إرادة السلطة التأديبية الآمرة بالتحقيق في اصدار الأمر بإتخاذ الإجراءات التأديبية، إلا أنها لا تصلح في الوقت ذاته كسند لتوقيع الجزاء في مواجهة الموظف المتهم، إذ ان من شأن ذلك التعارض مع صراحة النصوص التشريعية التي تقضي في القوانين الوظيفية بعدم جواز توقيع اية عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد إجراء التحقيق معه، بغية التحقق من الوجود المادي للوقائع وجميع الادلة والبحث عن مرتكبيها[33] .


وأخيرا، فإن البرلمان يلعب دورا مهما في هذا الشأن من خلال اكتشافه للمخالفات المسلكية بكافة الوسائل المتاحة امامه[34] .

ثانـيا:الرقابة الخارجية: يتم اكتشاف المخالفات المسلكية بواسطة أوجه الرقابة الخارجية، ومن ذلك الرقابة التـي تمارس ماليا ومحاسبيا على أجهزة الإدارة بواسطة ديوان المحاسبة، فبموجب قانون ديوان المحاسبة رقـم (28) لـسنة 1952[35]، فإنـه يتولـى مـراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الأمانات والسلفات والقـروض، والتسويات، والمستودعات، وتقديم المشورة في المجالات المحاسبية الخاضعة لرقابة الديوان، إضـافة إلـى ذلـك الـرقابة علـى الاموال العامة، والتأكد من سلامة تطبيق التشريعات، والتثبت من أن القرارات، والاجراءات الادارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تتم وفقا للتشريعات النافذة[36] .وتشمل رقابـة ديـوان المحاسـبة، الـوزارات، والدوائـر الحكومـية، والمؤسـسات الرسمية العامة،والمجالس البلدية،والجهات التي يقرر مجلس الوزراء تكليف الديوان بتدقيق حساباتها، ولرئيس ديوان المحاسبة أو اي موظـف مفـوض مـن قبله ان يقوم بالتدقيق في الحسابات، وبتعداد النقد، والطوابع والوثائق والمستندات، واللـوازم في أية دائرة، كما يحق لرئيس الديوان أو اي موظف ان يطلع على المعاملات الحسابية والمالية فـي جمـيع الدوائر سواء المتعلقة بالواردات، أو النفقات وله حق الاتصال المباشر بالموظفين المناط إليهم امـر هـذه الحـسابات ومراسلتهم[37]، كما نص القانون على ان لرئيس ديوان المحاسبة ان يقوم بالتدقيق بـصورة تجعله يتأكد من أن الحسابات جارية وفقا للاصول الصحيحة، وان التدابير المتخذة للحيلولة دون التلاعب كافية فعالة، وله أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري إذا تعلق الأمر بالأمور المالية، وأن يتثبت من ان القوانين والانظمة والتعليمات المتعلقة بالامور المالية والحسابات معمول بهـا بدقة، وان يلفت النظر إلى اي تقصير أو خطأ في تطبيقها وان يبين رأيه في كفاية الانظمة والتعليمات لتحقـيق اغـراض القوانين المالية، ولرئيس الديوان أن يطلع على جميع التقارير، والمعلومات الواردة من مفتـشي الديـوان سواء أكانوا مفتشين ماليين أو إداريين وله تعلق بالأمور المالية والإدارية، وعلى تقارير التحقـيق فـي المخالفـات التـي لها مساس بالامور المالية والإدارية، وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطـلاع علـيه من معلومات، وايضاحات من جميع دوائر الحكومة مما له مساس بأعمال دائرته[38]، هذا ويجـب على كافة الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة الإجابة على أي استيضاح يوجهه إليها الديوان ضمن نطاق مهامه، وإذا رفض أي شخص السماح لرئيس ديوان المحاسبة أو لاي موظف مفوض من قبله بإجـراء التحقيق، والفحوص المصرح بها بمقتضى هذا القانون يحق للرئيس أو الموظف المذكور ان يشمع الـصناديق، أو الخزائن، أو المحلات الأخرى التي توجد فيها الأشياء، والحسابات المراد فحصها وتدقيقها بالـشمع الاحمر، وأن يختمها بالخاتم الرسمي، ولرئيس الديوان في حالة ممانعة ذلك الشخص ان يستدعي افـراد الـضابطة العدلـية ويـستعين بهم لتنفيذ هذه العملية، ولحراسة الأمكنة المختومة إلى أن يتم فضها بموافقة رئيس ديوان المحاسبة[39] .

وترتيبا على ذلك، فان الشخص الذي يرفض السماح لموظف ديوان المحاسبة بإجراء التدقيق والفحوص، يعاقب بمقتضى قانون العقوبات، وتتخذ بحقه الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في انظمة الموظفين، وقد اسهمت رقابة ديوان المحاسبة في اكتشاف العديد من المخالفات الجزائية والمسلكية .

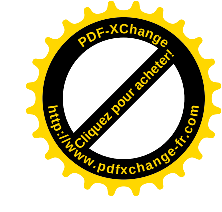
المطلب الثالث الجهة المختصة بتوجيه الأتهام التأديبي :

يتم تحريك الإجراءات التأديبية من السلطة الإدارية المختصة، وهي السلطة التي أنيط بها ممارسة صلاحية التأديب الوظيفي، وإيقاع العقوبات التأديبية، ويقصد بالتأديب الوظيفي: عملية تحديد المسؤولية التأديبية للموظف العام سواء بإثبات براءته، أو على العكس بإدانته، وإنزال إحدى العقوبات التأديبية المحددة قانونا عليه، بسبب ما ثبت بحقه من إرتكابه لمخالفة مسلكية متمثلة في أخلاله بأحد الواجبات، أو انتهاكه لأي من المحضورات المفروضة عليه، أو لخروجه بصفة عامة على مقتضيات الواجب الوظيفي في أداء أعماله أو لظهوره بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة[40]، ويقصد بالإجراءات التأديبية بصفة عامة مجموعة القواعد القانونية المدونة كانت ام عرفية التي تلتزم السلطة التأديبية المختصة بأعمالها، وهي بصدد الاضطلاع بتحديد المسؤولية التأديبية للموظف العام محل التأديب بإعتباره شاغلا لمركز قانوني تنظيمي في مواجهتها مستمد من القواعد القانونية العامة المطبقة عليه[41] .

أما الإجراءات التأديبية التي يجب اتخاذها قبل المحاكمة التأديبية فيقصد بها الإجراءات المتعين اتخاذها بصورة سابقة على اصدار الجزاء التأديبي مباشرة، وتشمل هذه الإجراءات كل من عملية التحقق من الثبوت المادي للافعال المؤثمة المنسوبة إلى الموظف محل المساءلة التأديبية، وجميع الأدلة على ارتكابها، وتحديد مرتكبيها، ومسؤولية كل منهم، لذلك يجب ان تتم عملية التحقيق بناء على إجراءات معينة دقيقة، يقصد منها الوصول بالتحقيق إلى هدفه وبلوغ غايته، وذلك بالوقوف على حقيقة الوقائع المنسوبة إلى الموظف المتهم[42]. لذا على السلطة الإدارية مباشرة التحقيق قبل إيقاع العقوبة التأديبية إذ نصت المادة (147) من نظام الخدمة المدنية على انه " للوزير أو لأي من الجهات المنصوص عليها في المادة (143) من هذا النظام تشكيل هيئة تحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل النظر فيها، وإصدار قرار بشأنها، ويشترط في ذلك أن لا يصدر المرجع المختص مثل ذلك القرار في اي مخالفة إلا بعد إجراء مثل ذلك التحقيق مع الموظف الذي اتهم بارتكابها ..." ويكون ذلك في الحالتين التاليتين :

- إذا كان من رأي الجهة التي تنظر في المخالفة أن تفرض على الموظف الذي ارتكبها أيا من العقوبات التالية :

تنزيل الراتب، تنزيل الدرجة، الاستغناء عن الخدمة، العزل .


- إذا رأت تلك الجهة إحالة الموظف الذي ارتكب المخالفة إلى المجلس التأديبي .

ويستفاد من هذا النص بأن التحقيق أمر وجوبي فقط في الحالتين المشار إليهما آنفا، أما الجزاءات التأديبية البسيطة فإنه يمكن – طبقا لهذا النص – توقيعها دون حاجة إلى إجراء تحقيق إداري قبل إيقاعها(43).

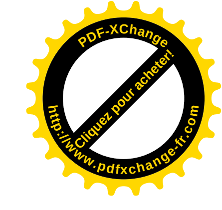
ونرى أن هذا النص لا يحقق ضمانة فعليه للموظف بالنسبة للجزاءات التأديبية البسيطة، كما انه لا يوجد مبرر قانوني، أو عملي للتفرقة بين أنواع الجزاءات في إجراء التحقيق من عدمه، ولذا فقد قررت محكمة العدل العليا الاردنية" أنه لا يجوز للإرادة ان تعاقب الموظف بغير الإجراءات التأديبية(44)، وحتى في حالة غياب النص الصريح بوجوب اتباع إجراءات معينة، فإنه لا بد من أن توفر إجراءات التأديب ضمانة التحقيق بغية إظهار الحقيقة(45). وبالتأسيس على ما سبق، فإن التحقيق الإداري السليم، يتطلب بأن يكون صادرا عن جهة منحها القانون سلطة التحقيق، وان يكون صادرا من سلطة في الشكل الذي حدده القانون، إضافة إلى ذلك أن يكون الهدف من التحقيق هو البحث عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة، وآية ذلك أن القاعدة الجنائية العامة التي تفيد أن المتهم برئ حتى يثبت العكس مطبقة في المجال التأديبي، لذا يجب جمع المعلومات الضرورية لتقرير مدى ملائمة مباشرة ومتابعة الإجراءات التأديبية(46).

السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق :

من المنطقي أن تكون السلطة المختصة بالتأديب هي السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق فيما هو منسوب إلى الموظف(47). وتلعب السلطة الرئاسية التي يتبعها الموظف المتهم دورا كبيرا في مجال مباشرة التحقيق .

فقد بين المشرع الأردني كيفية تشكيل هيئة التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل النظر فيها وإصدار قرار بشأنها، وتتمثل السلطة التأديبية الرئاسية وفق احكام المادتين (147)و(143) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2002 في الوزير والأمين العام والرئيس المباشر للموظف والمدير .

ووفقا لأحكام المادة (148) من نظام الخدمة المدنية الحالي، فإن الدعوى التأديبية بحق الموظف تحال بقرار من الوزير، مرفقه بلائحة تتضمن وقائع المخالفة وتفاصيلها، وبمحاضر التحقيق الذي أجرى حول تلك المخالفة، وكافة البينات الخطية أو المادية في الدعوى .


وترتيبا على ذلك، فإنه يكون من الطبيعي أن يسند إلى السلطة الرئاسية بإعتبارها السلطة التأديبية المختصة الحق في اتخاذ الاجراء التمهيدي المعروف بالامر بالتحقيق فيما نسب للموظف في مخالفات والتحقيق من مدى ثبوتها من خلال الأدلة والقرائن المتوافرة بين يدي السلطة الرئاسية والامرة بالتحقيق، وبالتأسيس على ما سبق فإن سلامة الإجراء التمهيدي الخاص بالإحالة إلى التحقيق وصدور الأمر به على نحو مشروع يهدف إلى حماية المصلحة العامة للادارة كما يهدف إلى حماية المصلحة الخاصة للموظف محل المساءلة التأديبية .

السلطة المختصة بالتحقيق :

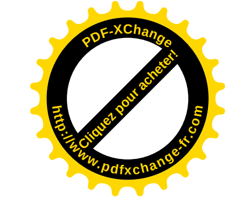
يجب على السلطات الرئاسية التحقيق مع الموظف المتهم بإعتبار ان ذلك يدخل في اختصاصها، كون التأديب في حد ذاته امتداد للسلطة التأديبية الرئاسية .

ووفقا لذلك فقد إتجه المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية النافذة المفعول إلى اعتناق الاسلوب الاداري في تنظيم السلطات الادارية حيث جعل جهة السلطة الرئاسية التي يتبعها الموظف هي الجهة التي تتولى التحقيق معه، وهذا الحق أي حق الإدارة في التحقيق مع موظفيها هو حق اصيل يؤكده نظام الخدمة المدنية مادة (147). ويستفاد من ذلك أن السلطة المختصة بالأمر بالتحقيق إنما تتمثل في شخص الوزير، ومن بعده من الرؤساء المباشرين حسب التسلسل الهرمي، والتدرج الوظيفي ضمن نطاق الهيكل التنظيمي للجهة الإدارية التي يتبع لها الموظف المتهم .

ويلاحظ أن المشرع الاردني قد اخذ بالاتجاه الإداري في التأديب، مدعما السلطات الرئاسية في التأديب وبخاصة الرؤساء المباشرين الذي منحهم هذا النظام سلطات تأديبية، هادفا من وراء ذلك تحقيق منطق الفاعلية في العمل الإداري، والسعي إلى تحقيق منطق الضمان للموظفين .

المبحث الثاني
الاستقلال بين الدعويين التأديبية والجزائية

من المقرر تشريعا وفقها وقضاء استقلال الدعوى التأديبية عن الدعوى الجزائية، ويبدو هذا الاستقلال واضحا في اختلاف النظام القانوني الذي يخضع له كل منهما، وهذا الاستقلال مؤكد في كتابات فقهاء القانون الاداري سواء في فرنسا أو مصر أو الاردن، كما تؤكده احكام القضاء الإداري والتأديبي المقارن، ويؤكد نظام الوظيفة العامة ان هدف الدعوى التأديبية هو إصلاح الموظف وردعه، إذ، يجب عليه ان يعمل


على احترام واجباته الوظيفية وان يكون مخلصا في عمله في ان الهدف الرئيسي من إيقاع العقوبة الجزائية على مرتكب الجريمة الجزائية هو حماية المجتمع وأمنه واستقراره

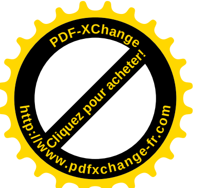
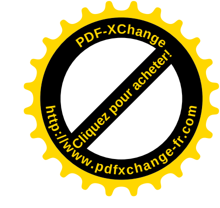
المطلب الأول استقلال التحقيق التأديبي عن التحقيق الجزائي :

الأصل أن المسؤولية التأديبية مستقلة عن المسؤولية الجنائية التي قد يتعرض لها الموظف العام وهذا الاستقلال قائم حتى وإن كان هناك ثمة ارتباط بينهما، ومن ثم فإن قيام أي من المسؤوليتين التأديبية أو الجزائية لا يتعارض مع قيام الاخرى، ويشمل استقلال المسؤولية التأديبية وصف المخالفة المسلكية وتحديد أركانها كما يمتد إلى تحريك الإجراءات الخاصة بها، ومن المقرر، وكقاعدة عامة، أن الإجراءات الجنائية لا توقف الإجراءات التأديبية وترتيبا على ذلك يمكن تحريك إجراءات المسؤولين التأديبية والجزائية معا ضد الموظف العام في وقت واحد وعن فعل واحد دون أن يعد ذلك تعددا أو ازدواجا في المسؤولية، إذ إن لكل مسؤولية نطاقها الذي تعمل فيه، وبالرغم من هذا الاستقلال، فإن المشرع الاردني لم يقرر الاخذ بتحريك الإجراءات الجنائية والتأديبية معا وفي آن واحد وعن ذات الوقائع المادية(48) .

إن الخصائص التي تتميز بها الدعوى التأديبية تستوجب أن تباشر هذه الدعوى وفق معايير تختلف عن تلك المعايير، والأحكام التي تحكم الدعوى العمومية، فالسلطة التأديبية لا تتقيد في تكييفها للجرائم بقواعد وضوابط قانون العقوبات وإنما يتعين عليها ان تستخلص المخالفة المسلكية ووصفها من جماع الوقائع التي تشكل جريمة تأديبية على نحو ما هو مفهوم في المجال الإداري.

ويتمثل استقلال التحقيق التأديبي بالصلاحية التي تتمتع بها السلطة التأديبية حيث تملك صلاحية تقدير ملاءمة تحريك الإجراءات التأديبية من عدمها دون ان يكون لتحريك الإجراءات الجزائية اي تأثير على تقديرها الاداري وقرارها الصادر بهذا الصدد. لهذا فإن تحريك الدعوى المتعلقة بالجريمتين التأديبية والجزائية، لا يترتب عليه أن توقف إحداهما الأخرى، بل إنه يمكن أن تسير كل منهما في طريقها للوصول إلى غايتها المقصودة .

وبعبارة أخرى فأنه لا يترتب على التحقق في جريمة جزائية ضرورة وقف التحقيق في الجريمة التأديبية بل أن كل منهما تستقل بإجراءاتها الخاصة بها ويمكن السير بهما وفق الإجراءات الخاصة بكل منهما،


ولكن ورغم ما سبق ذكره، فإن للسلطة التأديبية أن تقدر ظروف العمل الذي ارتكبه الموظف وملابساته وأن تقرر، بالتالي، ما إذا كان من الملائم ان تنتظر حتى يتم الفصل في القضية الجزائية أو ان تتخذ اجراءات التحقيق اللازمة وهذا الامر متروك لتقديرها وقناعتها .

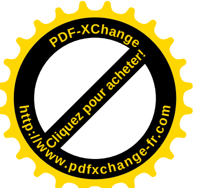
وبناءً على ما تقدم، تستطيع السلطة التأديبية مباشرة التحقيق التأديبي دون الانتظار حتى يتم المباشرة في التحقيق الجزائي، إلا انه يجب على سلطة التحقيق التأديبي إعلام النيابة العامة بالعمل الذي إقترفه الموظف، إذا ما تبين لها أن الفعل أو الأفعال المنسوبة إليه تنطوي على جريمة جزائية، وقيام جهة الإدارة العامة بهذا العمل يؤدي إلى خلق نوع من التعاون بين سلطة التحقيق الإداري وسلطة التحقيق الجزائي، سيما وأنهما يهدفان إلى الوصول إلى أهداف مشتركة تتمثل في اكتشاف الحقيقة وتجنب أي تناقض وتعارض محتمل ضار بسمعة العدالة[49] .

وعليه فإنه يتعين على هيئات التحقيق الإداري ضرورة أبلاغ النيابة العامة بالواقعة أو الوقائع التي يمكن ان تشكل جريمة [50]. كما يجب على النيابة العامة أن تقوم بإخبار الإدارة التي ينتمي إليها الموظف بخصوص الوقائع التي تنطوي على شق تأديبي وتشكل مخالفة مسلكية، أي انه من المفروض أن يكون هناك تعاون بين سلطات التأديب وسلطات القضاء الجزائي، وتصدر النيابة العامة قرارها بأنه لا وجه لإقامة الدعوى إذا تبين لها ان الافعال التي ارتكبها الموظف هي واقعية وصحيحهة وانها لا تشكل جريمة (جناية أو جنحة أو مخالفة) أو في حالة عدم معرفة الفاعل أو في حالة عدم كفاية الأدلة .

المطلب الثاني تأثير التحقيق الجزائي على التحقيق التأديبي :

يثور البحث في العلاقة بين الدعوى التأديبية والدعوى الجزائية عندما تكون المخالفة المنسوبة إلى الموظف تشكل مخالفة مسلكية، وتنطوي في نفس الوقت على جريمة جزائية الامر الذي يترتب عليه إمكانية تحريك كلتا الدعويين، التأديبية والجزائية في آن واحد، وبالرغم من اوجه التشابه بين المسؤوليتين التأديبية والجزائية، إلا انه لا بد من التأكيد على أن الاستقلال قائم بينهما. فالفعل الواحد يمكن أن يشكل مخالفة مسلكية، وجريمة جزائية في وقت واحد رقم أن الدعوى التأديبية مستقلة بطبيعتها وإجراءاتها واهدافها عن الدعوى الجزائية .

إلا أن مبدأ استقلال النظام التأديبي عن النظام القانوني الجزائي لم يعد محل خلاف في الفقه[51]. ويبدو هذا الاستقلال واضحا في اختلاف النظام القانوني الذي تخضع له كل منهما، إذ يحكم المخالفة المسلكية نظام الوظيفة العامة، بينما تخضع الجريمة الجزائية للنصوص الجنائية الواردة في التشريعات العقابية، إلا انه لا بد من التنويه بأن هذا الاستقلال ليس استقلالا تاما، بل انه توجد علاقة وتأثير متبادل بينهما، إلا أن هذا



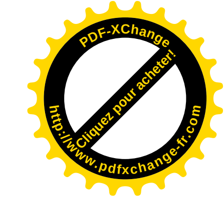


التأثير لا يؤثر إلا في حالة واحدة وهي حالة ما إذا كانت المخالفة المسلكية التي ارتكبها الموظف العام تشكل في نفس الوقت جرما جنائيا، ففي هذه الحالة يثور التساؤل حول ما إذا كان يتعين وقف الدعوى التأديبية إذا ما تم تحريك الدعويين التأديبية والجزائية في آن واحد عن ذات الوقائع لحين صدور الحكم الجزائي في موضوع الدعوى؟ فعندما يتوحد الفعل، وكذلك الوصف القانوني له وفقا للنظامين الجزائي والتأديبي فإنه في هذه الحالة يجب أن تخضع سلطة التأديب، سواء في مباشرتها لإجراءات التأديب، أو في تقديرها لعقوبة تأديبية لما يتقرر في الحكم الجنائي. ونظرا لاختلاف الاجراءات التأديبية عن الإجراءات الجزائية، فإن السلطات التأديبية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة لا تقارن بما تتمتع به السلطات المنوط بها اتخاذ الإجراءات الجزائية .

وتأسيسا على ذلك، فقد حدد المشرع الاردني في نظام الخدمة المدنية لسنة 2002 العلاقة بين الاجراءات التأديبية والاجراءات الجزائية عند ارتكاب الموظف مخالفة تنطوي على جريمة جزائية في المادة (150/أ) التي تنص على انه " إذا تبين لاي سلطة تملك صلاحية تأديبية للموظفين، بمقتضى احكام هذا النظام، بما في ذلك المجلس التأديبي، أن المخالفة التي أسندت للموظف المحال اليها للتأديب بسببها تنطوي على جريمة جزائية فيترتب عليها إيقاف إجراءات التأديب وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق الذي أجري معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى المدعي العام المختص أو إلى المحكمة المختصة للسير في القضية وفقا لاحكام القانون، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي اجراء تأديبي بحق ذلك الموظف أو الاستمرار في اي اجراء تم اتخاذه إلى ان يصدر الحكم القضائي في الدعوى الجزائية التي قدمت ضده، وتتم إحالة الموظف في هذه الحالة إلى المدعي العام أو إلى المحكمة المختصة بقرار من الوزير أو من المجلس التأديبي إذا كان الموظف محالا اليه".

وعلى الرغم من استقلال الإجراءات التأديبية عن الإجراءات الجزائية من حيث تحريك الدعوى المتعلقة بالجريمة ذات الطابع التأديبي والجزائي، الامر الذي يترتب عليه ان لا توقف إحداهما الاخرى وفي كل الحالات، بل تسير كل منهما في طريقها للوصول إلى غايتها المقصودة[52]. وبناء عليه، فإنه يتضح لنا من قراءة المادة (150/أ) من نظام الخدمة المدنية السالفة الذكر، بإنه يجب على السلطة التأديبية المختصة وقف الإجراءات التأديبية إذا انطوى الفعل المرتكب على جريمة جنائية، وذلك إذا ما كان قد بدء بتلك الإجراءات أو عدم تحريكها إذا لم يتم البدء بها بعد [53]. وواضح أن هذه الأحكام الواردة في نص المادة السابقة قد آثرت سياسة الانتظار، وأخذت بالأحوط لمنع تضارب وجهات النظر في المسؤوليتين التأديبية والجزائية، ولا سيما عندما يتحد الوصفان الجزائي والتأديبي في الفعل في محل المؤاخذة .

وعليه، فإننا نرى أيضا ضرورة وقف مجلس التأديب المختص بالسير في الدعوى التأديبية المعروضه عليه، وذلك تحقيقا للتناسق بين وجهات النظر، ونزولا على ما تفرضه الحجية المقررة للأحكام الجزائية من آثار في هذا الشأن، إن الأخذ بهذه الوجهة من النظر يتفق تماما مع ما سبق ذكره من ضرورة إيقاف الإجراءات التأديبية في حالة اتخاذ الإجراءات الجزائية المتمثلة في رغبة في منع صدور أحكام وقرارات


متناقضة، هذا من ناحية ومن ناحية أخر فأن القضاء الجزائي يملك من وسائل الكشف عن الحقيقة ما لا تملكه السلطة التأديبية ولذا فإن وقف السير في الدعوى التأديبية يتفق تماما مع مقتضيات العدالة ومبادئها.

ومن تطبيقات ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا " إذا أقيمت دعوى جزائية ضد الموظف فيجب ان لا تتخذ بحقه إجراءات تأديبية إلى أن يصدر الحكم النهائي في القضية الجزائية[54].

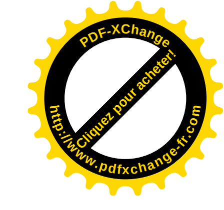
ولما كان الاستقلال قائما بين الجريمتين التأديبية والجزائية حتى لو كان هناك ارتباط بينهما، فإن الاسباب التي تمنع محاكمة الموظف جنائيا، قد لا تحول دون مساءلته تأديبيا عن ذات الفعل الذي لم تر المحكمة الجزائية فيه فعلا مكونا لجريمة، وعلة ذلك أن بعض الافعال قد تشكل جريمة في كلا النظامين، وفي هذه الحالة، فان السلطات التأديبية تملك توقيع عقوبة على الموظف زيادة على العقوبة الجزائية التي تصدرها المحكمة الجنائية بحقه، وتطبيقا لذلك، فإن محكمة العدل العليا الاردنية قررت في بعض احكامها ان تبرئة الموظف من تهمة جزائية أمام المحكمة لا تحول بحكم الضرورة دون اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه عن تهم ناشئة عن الجرم نفسه[55]. ولا يعد ذلك بمثابة فرض لعقوبتين عن فعل واحد، لأن هذا الفعل ينظر إليه من زاويتين مختلفتين : فهو يشكل جريمة جنائية في نفس الوقت الذي يشكل فيه مخالفة مسلكية، مما يبرر فرض عقوبتين عليه في ان واحد، مما يؤكد استقلالية المخالفة المسلكية عن الجريمة الجنائية، وحول هذا المعنى، فإن المادة (15/ب) من نظام الخدمة المدنية تنص على ما يلي:" لا تحول إدانة الموظف أو تبرئته من الشكوى أو الدعوى التي قدمت ضده أو الحكم بعد مسؤوليته عما اسند اليه دون اتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة بحقه بمقتضى احكام هذا النظام عن المخالفة التي ارتكبها وايقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه إذا ادين بها". فالسلطات التأديبية في تقديرها للمخالفة المسلكية لا تتأثر بنتيجة المحاكمة الجنائية ولا بالتكييف القانوني للفعل ونسبته للموظف إذا ما تبين لها ان هذا العمل، وإن كان لا يشكل جريمة، فإنه يشكل مخالفة تأديبية يستحق عليها عقوبة تأديبية .

وخلاصة الأمر، فإن الوضع القانوني يفيد ان الدعوى الجزائية تؤثر في الاجراءات التأديبية وأن لها اثر موقف ما لم يكن محل تلك الاجراءات وقائع اخرى مستقلة عن الواقع الاولى .

المبحث الثالث

حجية الحكم الجزائي واثره على التأديب الوظيفي

من المسلم به أن للاحكام الجزائية، حجية أمام هيئات التأديب، كما أن الحجية المقررة لتلك الاحكام ليست مطلقة، ولكنها مطلقة مقيدة في المجال الذي تناوله الحكم فقط، بإعتبار ان قاعدة الحجية تعد استثناء من الاصل العام، وهو استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجزائية مما يقتضي تفسيرها تفسيرا ضيقا ولا

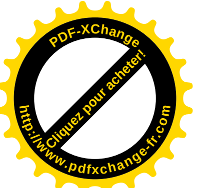
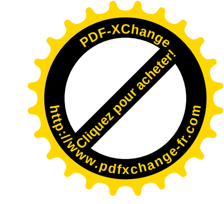

يتوسع فيه[56]، وبعبارة اخرى فإنه يكون للحكم الجزائي الصادر من المحكمة الجزائية في موضوع الدعوى الجزائية بالبراءة، أو بالإدانة قوة الشيء المحكوم به[57] وفي النطاق الذي قررته المحكمة فقط في الفصل بين المسؤولية الجزائية والمسؤولية التأديبية، إلا ان هذا لا يمنع من ان يكون للحكم الجزائي حجية امام القضاء الإداري، وذلك بالنسبة للامور التي تم الفصل فيها من قبل المحكمة الجزائية، وبالنسبة لهذه الامور فقط، هذا وقد تؤثر القرارات الجزائية في معظم الأحيان في معظم الاحيان في القرارات التأديبية، مما يتوجب على السلطات التأديبية احترام حجية الاحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الجزائية، فتجد السلطات التأديبية نفسها ملزمة باحترام مضمون الحكم الجزائي فيما يتعلق بالوجود المادي للوقائع ما يم يتبين ان السلطة التأديبية تريد ملاحقة الموظف تأديبيا عن افعال اخرى غير تلك الافعال التي كانت محلا للملاحقة الجنائية[58] .

ولا يجوز للسلطات التأديبية ممارسة صلاحياتها التأديبية بصورة تخالف لحكم الجزائي أو تناقضه تضيق من نطاقه ومداه، فلا يجوز إعادة الفصل في كل ما فصل فيه جزائيا كما لا يجوز ايضا مخالفة كل ما فصل فيه جزائيا ويجب تنفيذ كل ما فصل فيه جزائيا .

وقد حدد المرع الاردني الضوابط القانونية الخاصة بحجية الاحكام الجزائية امام السلطات التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي، عندما نصت الفقرة (ب)من المادة (150) من نظام الخدمة المدنية على ان تبرئة الموظف من الشكوى أو الدعوى التي قدمت ضده بمقتضى احكام الفقرة (أ) من نفس المادة أو الحكم بعدم مسؤوليته عما اسند اليه دون اتخاذ الاجراءات التأديبية اللازمة بحقه بمقتضى احكام هذا النظام عن المخالفة التي ارتكبها وايقاع العقوبة التأديبية المناسبة عليه إذا ادين بها، كما اكد قضاء محكمة العدل العليا على ضوابط حجية الاحكام الجزائية اما السلطات التأديبية حيث قررت في احدى أحكامها(أن تبرئة الموظف من تهمة جزائية امام المحكمة لا تحول بحكم الضرورة دون اتخاذ اجراءات تأديبية بحقه عن تهم ناشئة عن الجرم نفسه)[59] .

يتضح لنا مما سبق ان ضوابط حجية الاحكام الجزائية امام السلطات التأديبية، تتمثل في أن السلطات التأديبية لا تتقيد إلا بحكم جزائي قطعي، فإذا كان الحكم الجزائي قابلا للطعن فيه فإنه لا يكون قد حاز بعد حجية الامر المقضي به، وبالتالي لا يكون مقيدا للسلطة التأديبية[60]. كما أن حجية الأحكام الجزائية تقتصر على ما فصلت فيه من وقائع وأسباب ومنطوق فقط، ، فالسلطات التأديبية لا تتقيد بالحكم الجزائي إلا في الوقائع التي يفصل فيها هذا الحكم (حكم محكمة العدل العليا المصرية) [61] .

المطلب الأول حجية الحكم الجزائي الصادر بالإدانة :


يعد الحكم الجزائي عنوانا للحقيقة، فيما قضى به من ناحية إسناد الواقعة المادية، وعلى السلطة التأديبية أن تلتزم به، وهذه الحجية تقيد السلطة التأديبية في حالة الحكم بالإدانة، وعليه، فإن الإدانة الجزائية، تعني ان الوقائع التي نسبت للشخص قائمة وثابتة وإنها تشكل جريمة جنائية ويتحدد نطاق حجيته في ثبوت أو نفي الواقعة أو الوقائع موضوع الاتهام، وصحة أو عدم صحة إسنادها للمتهم، وعليه فإنه لا يجوز إنكار ما تضمنه الحكم بشأن الوجود المادي للوقائع ونسبتها إلى المتهم أيجابا أو سلبا[62] .

فالحكم الجزائي القاضي بالادانة يدل دلالة قاطعة على أن الفعل الذي يكون الاساس المشترك في الجريمتين الجزائية والتأديبية قد وقع فعلا، وانه قد وقع من ذات المتهم، ومن ثم فإنه لا يجوز بأية حال ان تقوم السلطة التأديبية بإثبات عكس ذلك، وإنما يجب عليها ان تتقيد بما قضى به الحكم الجزائي في هذا الخصوص تأسيسا على ما يتمتع به هذا الحكم من حجية الأمر المقضي به في هذا الشأن[63] .

ومن المقرر تشريعا، وفقها، وقضاء، انه في حالة صدور الحكم الجزائي بالإدانة فإنه يكون لهذا الحكم حجية الشيء المقضي به في مواجهة الكافة من حيث الوجود المادي للوقائع ونسبتها إلى فاعلها، وبالتالي فإن السلطة التأديبية، وكما اسلفناه، لا تملك إلا أن تتقيد بها عند بحثها للمسؤولية التأديبية المترتبة على الفعل ذاته فالوقائع التي اثبتها الحكم الجزائي تكون ملزمة من حيث وجودها المادي للسلطة التأديبية لمناقشة هذه الوقائع : من حيث الوجود مرة اخرى ؛ كما انه لا يملك مناقشة منطوق الحكم الجزائي واسبابه[64] إلا أنه يحدث في بعض الاحيان أن تصدر السلطة التأديبية قرارا بإيقاع عقوبة معينة بحق الموظف، استنادا للحكم الجزائي نفسه، وليس استنادا للوقائع المادية التي نسبت للموظف، لذا يجب ان يكون الحكم الجزائي قد اكتسب درجة القطعية لكي لا يحدث اي نوع من التعارض أو التناقض في الأحكام[65]. أما في حالة قيام السلطة التأديبية ببناء قرارها التأديبي على الإدانة الجزائية ووقائع مادية اخرى اضافية، فهنا يعد شرط اكتساب الحكم الجزائي للدرجة القطعية شرطا ثانويا، فليس من الضروري في هذه الحالة إكتساب الحكم الجنائي للدرجة القطعية[66] .

وتطبيقا لذلك، فقد وضع المشرع الاردني أحكاما تفصيلية حول هذا الموضوع، إذ تنص الفقرة (1) من المادة (162) من نظام الخدمة المدنية على ان الموظف يعزل في أي من الحالات التالية :"إذا حكم عليه من محكمة مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف كالرشوة، والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة، والشهادة الكاذبة واي جريمة اخرى مخلة بالاخلاق العامة، أو حكم عليه بالحبس من محكمة مختصة لمدة تزيد على ثلاثة اشهر لارتكابه اي جريمة من الجرائم وتعد الموظف في اي حالة من تلك الحالات معزولا حكما من تاريخ اكتساب الحكم عليه الدرجة القطعية "وترتيبا على ما تقدم، فإننا نكون أمام فرضيتين مختلفتين: الفرضية الاولى أن يؤدي الحكم الجزائي إلى فصل الموظف العام حكما من الوظيفة، ويعد الفصل في هذه الحالة عقوبة تبعية للحكم الجزائي[67] وليس عقوبة تأديبية، ويعد القرار الإداري الصادر في الفصل قرارا كاشفا وليس منشئاً ؟، إذ يقتصر أثره القانوني على استخلاص النتيجة التي رتبها





القانون على الحكم الجزائي ويشترط هنا بالطبع اكتساب الحكم الجزائي الدرجة القطعية، ومنذ ذلك التاريخ يبدأ الفصل بحكم القانون، اما الفرضية الثانية فتتمثل في إدانة الموظف جزائيا بجريمة اخرى غير تلك الجرائم المذكورة سابقا أو الحكم عليه بالحبس لمدة تقل عن ثلاثة اشهر، وهنا تستعيد السلطة التأديبية كامل حريتها في تحريك أو متابعة الإجراءات بحق الموظف وإيقاع اية عقوبة تأديبية تراها مناسبة لجسامة الأفعال المنسوبة للموظف.

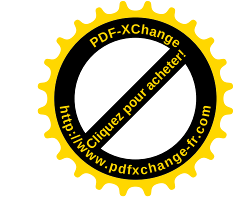
فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية " إذا اتهم موظف بجريمة جزائية تجري محاكمته من المحاكم بالصورة الاعتيادية، وإذا اسفرت المحاكمة عن إدانة الموظف ترسل نسخة من إجراءات المحاكمة للوزير المختص، ولا يجوز عزل موظف لانه اتهم بتهمة جزائية قبل ان يحاكم عليها من المحاكم بالصورة الاعتيادية[68] .

ويتعين الإشارة إلى وقف تنفيذ العقوبة التي يتمتع بها القضاء الجنائي فإذا صدر الحكم الجزائي بإدانة الموظف عن التهمة المنسوبة إليه مع وقف تنفيذ العقوبة الجزائية، فإن هذا الحكم لا يحوز حجية أمام السلطات التأديبية، فوقف تنفيذ العقوبة الجزائية يقتصر على هذه العقوبة فقط ولا يمتد إلى المساءلة التأديبية، على ان هناك اتجاه في الفقه الإداري يذهب إلى القول بأن الحكم الجزائي الصادر بالادانة والمشمول بوقف التنفيذ يمكن ان يقيد السلطة التأديبية التي عليها ان توقف اي جزاء تأديبي تتخذه بحق الموظف المخالف[69] .

وهكذا نخلص مما سبق، إلى ان الحجية المقررة للحكم الجزائي يتحدد إطار إعمالها في مجال التأديب بثبوت أو نفي الواقعة أو الوقائع موضوع الاتهام، وصحة أو عدم صحة إسنادها للمتهم، اي بالتحقق من الوجود المادي للواقعة من عدمه، ومدى نسبتها إلى المتهم، وفضلا عن ذلك يشترك في الحكم الجزائي الصادر بإدانة الموظف، صدور حكم جزائي قطعي بالادانة، وان يكون الحكم الجزائي القطعي صادرا في جريمة من الجرائم المبينة بنص المادة (162) من نظام الخدمة المدنية الاردني المشار اليها سابقا، وبناء عليه فإن الحكم الجزائي القطعي الصادر بإدانة الموظف العام في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة من شأنه ان يحوز حجية في مواجهة جهة الادارة اولا، وفي مواجهة السلطات التأديبية ثانيا، وعليه لا تملك اي منهما الحق في ابقاء الموظف العام في مركزه الوظيفي لأنه فقد وظيفته حكما اي بحكم القانون .

الحكم الجزائي بالإدانة المشمول بالعفو العام :

إن العفو العام يزيل الجريمة ذاتها، إذ تعد الجريمة كأن لم تكن، ويعد الجاني كأنه لم يرتكب اي جريمة، ومع ذلك لا يمتد سريان العفو العام عن الجريمة الجنائية إلى المخالفة التأديبية الا بنص خاص[70] والا فلا يسري في شأنها، وترتيبا على ذلك فإن العفو العام عن الجريمة الجزائية لا يمنع من قيام المساءلة التأديبية

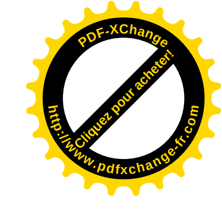

عن الفعل نفسه الذي شمله العفو العام[71]. وهذا ما قررته محكمة العدل العليا في هذا المجال "إذ قضت بأن احكام قانون العفو العام لا تسري الا على الافعال الجرمية، ولا تتناول المخالفات المسلكية، كما استقر على ذلك اجتهاد هذه المحكمة "[72]. وقضت في حكم آخر " أن المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته، وهي مستقلة عن التهمة الجزائية التي ادين بها الموظف، فشمول قانون العفو العام للتهمة الجزائية لا يمنع من ملاحقة الموظف تأديبيا عن المخالفة المسلكية[73]. وفي حكم آخر لهذه المحكمة قضت بما يلي:" أنه من المبادئ الفقهية المسلم بها ان الجريمة التأديبية مستقلة عن الجريمة الجزائية، ويؤخذ بهذا التفريق بين إزالة العقوبة الأصلية والفرعية عن الجرم بالعفو العام[74].

أما إذا ما كان الجزاء التأديبي تابعا للعقوبة الجزائية أو مترتبا عليها كأثر تلقائي لها، فإن قانون العفو العام يمحو الجزاء التأديبي، وعلى ذلك، فإن انتهاء علاقة الموظف بالوظيفة بسبب ارتكابه جناية أو جنحة مخلة بالشرف والامانة نتيجة صدور الحكم الجزائي القطعي بإدانة هذا الموظف بالجرم المسند إليه ينتهي أثره نتيجة صدور قانون العفو العام عن هذه الجناية أو الجنحة، إذ يمتد أثر هذا القانون ليمحو الجزاء التأديبي التبعي لهذه الجريمة[75] .

المطلب الثاني حجية الحكم الجزائي الصادر بالبراءة :

من المقرر أنه لا تلازم على إطلاقه بين المسؤولية الجزائية والمسؤولية التأديبية، إذ إنه من المتصور أن يبرأ الموظف من المسؤوليه الجزائية ويدان تأديبيا إذا كان فعله يشكل مخالفة مسلكية لا تصل على حد تكوين الجريمة الجزائية، إن نظام التأديب لا بد ان يكون مستقلا عن النظام الجزائي وذلك لاختلاف النظامين في اساسيهما وغايتهما ونوع الجزاءات التي توقع باسم كل منهما، ومؤدي هذا الاستقلال والاختلاف بين النظامين أن تستقل المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجزائية وإن تولدتا عن نفس الفعل[76]. وكما أسلفنا سابقا ان حجية الحكم الجزائي في مجال التأديب لا تكون إلا في خصوص ثبوت أو نفي الواقعة موضوع الاتهام، وهذا هو المدى الذي تبلغه حجية الحكم الذاتي في المجال التأديبي، إذ يتحدد نطاق حجيته في ثبوت أو نفي الواقعة موضوع الاتهام وصحة أو فساد إسنادها للمتهم، بالنظر لما للحكم الجزائي من حجية مطلقة لا يجوز إنكارها فيما يثبته بشأن الوجود المادي للوقائع ونسبتها إلى المتهم إيجابا اوسلبا، فالحكم الجزائي القاضي بالبراءة لعدم الصحة، اي لانتفاء الواقعة اصلا أو لعدم ارتكابها من المتهم بالذات يقيد السلطة التأديبية، فلا تملك مناقشة هذه الوقائع من جديد، وانما يتعين عليها الالتزام بعملية التحقق والتثبت التي قام بها القضاء الجزائي للوجود المادي للوقائع والعمل على احترامها[77].

وترتيبا على ذلك، فإن على السلطة التأديبية التقيد بحجية الحكم الجزائي بالبراءة إذا كان سببها عدم وقوع الفعل المادي من الموظف.

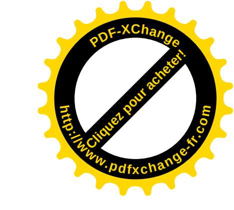

وقد تكون أسباب الأحكام الجزائية الصادرة بالبراءة، اما بإنتفاء الوجود المادي للوقائع، أو عدم كفاية الأدلة أو الشك، أو البراءة لشيوع التهمة، أو البراءة لبطلان الاجراءات .

أولا : الحكم الجزائي الصادر بالبراءة لانتفاء الوجود المادة للوقائع :

إن الحكم الجزائي القاضي بالبراءة لعدم الصحة، أي لانتفاء الوجود المادي أو لعدم ارتكاب الجريمة من المتهم بالذات، يقيد السلطة التأديبية، وتكون له حجيته النهائية امامها، ولا تملك السلطة التأديبية بعد ذلك ان تقرر وجود مخالفة مسلكية وان توقع عقوبة تأديبية على ذلك[78] .وفي هذا المجال يرى الفقه ضرورة احترام الوصف الوارد بالحكم الجزائي للواقعة وإعتبار التكييف الجزائي حجة ينبغي ان تلتزم بها السلطة التأديبية[79] .هذا ويحق للموظف أن يطلب الغاء العقوبة التأديبية التي وقعت عليه عن الفعل نفسه الذي حوكم عليه جزائيا قبل ان تتحرك الدعوى العمومية بحقه، وذلك لان الاساس القانوني الذي اقامت عليه السلطة التأديبية قرارها لم يعد موجودا من الناحية القانونية، ولهذا لا يصلح ان يكون اساسا تبنى عليه المسؤولية التأديبية [80]. الا انه يحق للسلطة التأديبية مساءلة الموظف عن المخالفات المسلكية، كونه لا يوجد هناك تعارض بين الجزاء الذي ترتب على تلك المخالفة المسلكية والحكم الجزائي القاضي بالبراءة، فقد قضت محكمة العدل العليا الاردنية ان ايقاع عقوبة العزل من السلطة التأديبية المختصة والذي جاء بعد قرار محكمة بداية إربد تبرئة الموظف من التهمة الجزائية لعدم كفاية الادلة الواردة فيه هو قرار سليم من الناحية القانونية .

ففي احدى القضايا، تم عزل احد الموظفين بعد تبرئته من المحكمة الجزائية، فقد صدر قرار عزله من مؤسسة الإقراض الزراعي استنادا للفقرة (ج) من المادة (104) من نظام موظفي المؤسسة بعد تبرئته من محكمة بداية إربد وحيث أن المادة (129) من نظام موظفي مؤسسة الاقراض الزراعي تنص على ان تبرئة الموظف من تهمة جزائية لا تحول بحكم الضرورة دون اتخاذ اجراءات تأديبية بحقه عن تهم ناشئة عن الجرم نفسه، وحيث ان المجلس التأديبي وجد ان التهمة الناشئة عن جرم السرقة تشكل ذنبا خطيرا بالمعنى المقصود في الفقرة (ج) من المادة (116) من النظام المذكور، وحيث لا رقابة لهذه المحكمة على المجلس التأديبي في ذلك ما دام ان ما ورد في ملف المستدعي يمكن ان يؤدي إلى هذه النتيجة.

ونحن نرى أن الاحكام التشريعية والقضائية السابقة تنصرف إلى حالات البراءة التي تصدر لأسباب اخرى غير انتفاء الوجود المادي للوقائع، فلا يجوز للسلطة التأديبية قانونا اثبات وجود وقائع نفي الحكم الجنائي وجودها المادي، فيتعين عليها احترام حجية الحكم الجنائي الصادر في هذه الحالة ما لم تعاقب الموظف عن وقائع اخرى .


ثانيا : الحكم الجزائي الصادر بالبراءة لشيوع التهمة :

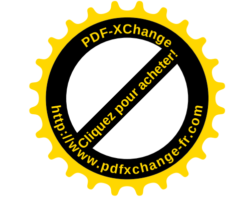
إن هذه الحجية لا تحول دون مسؤولية الموظف التأديبية عن ذات الواقعة المادية بإعتبارها تكون مخالفة مسلكية إذا كان سبب البراءة يرجع مثلا إلى شيوع التهمة .

فإذا كان شيوع التهمة سببا للبراءة من العقوبة الجنائية فإن ذلك لا ينهض على الدوام مانعا من المسؤولية التأديبية وخاصة عندما تكون هناك إمكانية إسناد فعل ايجابي أو سلبي محدد إلى الموظف يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة المسلكية التي سوغت ارتكاب الواقعة الجنائية المجهول فاعلها[(82)] .

ثالثا : الحكم الجزائي الصادر بالبراءة لعدم كفاية الادالة أو للشك :

تثور مشكلة حجية أحكام البراءة الجزائية القائمة على عدم كفاية الادلة أو الشك في صحة الواقعة أو قيامها وذلك لاتصالها بالوجود المادي للواقعة، فالسؤال الذي يثور هو مدى تقيد سلطة التأديب بأحكام البراءة القائمة على عدم كفاية الادلة أو الشك، ان الحكم الجزائي الصادر بالبراءة على عدم كفاية الادلة أو الشكل لا يحول دون مساءلة الموظف تأديبيا .

فالحكم الجزائي الصادر ببراءة الموظف في جريمة الإختلاس لعدم كفاية الأدلة المقدمة ضده، لا يمكن أن يقيد السلطة التأديبية بعدم مساءلته تأديبياً[(83)]. وهنا نرى أن الحكم الصادر بتبرئة الموظف لم يستند إلى عدم صحة الوقائع أو عدم حصول الجناية، وإنما يستند على عدم كفاية الأدلة، فهذا لا يرفع الشبهة عنه نهائيا ولا يحول دون مساءلته تأديبيا، وإدانة سلوكه الإداري الخاطئ من اجل هذه التهمة عينها على الرغم من حكم البراءة. كما أن البراءة على الشك في الاتهام لا تمنع من قيام المسؤولية التأديبية، وذلك بإعتبار ان الحكم الجزائي الصادر بالبراءة المبينة على الشك في الاتهام لا تمنع من قيام المسؤولية التأديبية، وذلك بإعتبار أن الحكم الجزائي الصادر بالبراءة ليس على أساس انتفاء التهمة، بل على اساس الشك، بحيث لا يمتنع على السلطة التأديبية البحث في مدى ثبوت التهمة، لان البراءة المؤسسة على الشك هي براءة غير مؤكدة، وما دامت المحكمة لم تقطع بانتفاء التهمة فلا تثريب على السلطة التأديبية إن هي سلكت من الوسائل ما قد يصل بها إلى أن التهمة ثابتة في حق مرتكبها لتحاسبه على هذا الاساس[(84)] .


إلا أنه ومع ذلك، فإن الادانة في المجال التأديبي لا تعني انها تقوم على الشك وليس على اليقين، وعلى مجرد الشبهة وليس على الدليل، فالادانة في المجالين الجزائي والتأديبي، يجب ان تبنى على اليقين والجزم وأن يقوم عليها الدليل القاطع .

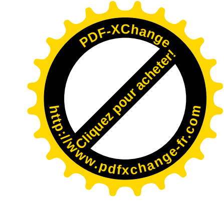
وترتيبا على ذلك، فإنه ينبغي التسليم بحجية الحكم الجزائي الصادر بالبراءة، وتأسيسا على عدم كفاية الأدلة أو الشك في مجال التأديب على أن ذلك لا يمنع من مساءلة الموظف عن وضع نفسه موضع الشبهات بما ينعكس على مركزه الوظيفي بإعتبارها مسلكا يشكل جريمة مسلكية اخرى تختلف عن تلك التي برأه الحكم الجزائي منها لعدم كفاية الادلة أو الشك.

وأخيرا : إن الحكم الجزائي الصادر بالبراءة إلى بطلان الدليل أو الاجراءات لا حجية أمام السلطات التأديبية، ولا يحول دون مساءلة الموظف تأديبيا[85] .

استنتاجات وتوصيات

اولا : الاستنتاجات

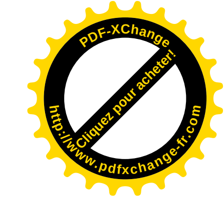
1. إن المخالفة المسلكية هي مخالفة تمس سمعة المرفق العام للدولة .
2. يجري اكتشاف المخالفة المسلكية إما عن طريق الشكوى وإما عن طريق الرقابة الإدارية الخارجية .
3. إن الجهة المختصة بتوجيه الاتهام للموظف المتهم هي السلطة الرئاسية وهذا حق أصيل لهذه السلطة إذ لن تكون لقراراتها وأوامرها الفعالية اللازمة دون سلطة اتهام وسلط تأديب في مجال بعض الجزاءات الخفيفة والمتوسطة .
4. تستقل الدعوى الجزائية عن الدعوى التأديبية في الاتهام والتحقيق بسبب اختلاف النظامين القانونيين الجزائي والتأديبي، فالاول يعبّر عن الحق العام وهو حق المجتمع والثاني يعبّر عن حق المرفق العام .
5. إذا أدين الموظف المتهم جزائيا فلا بد من إدانته تأديبيا لان الواقائع المادية تثبت امام القضاء الجزائي وفي الوقت نفسه إذا حكم عليه بالبراءة لعدم كفاية الأدلة فإنه قد يدان تأديبيا لانه ارتكب فعل مس سمعة المرفق الذي ينتمي اليه وما كان عليه ان يوقع نفسه مع موقع تهمة .


ثانيا : التوصيات

1. ضرورة تشديد الرقابة الخارجية على المخالفة المسلكية كي يجري اكتشافها ومساءلة مرتكبها بدلا من التستر عليها داخل المرفق العام .
2. ضرورة أن يكون الاتهام مبنيا على وقائع مادية، إذ ان تعسف الإدارة في توجيه اتهام باطل يفضي إلى تلويث سمعة الموظف مع ما يترتب عليها من نتائج سلبية .
3. ضرورة الاستقلال في التحقيقات الجزائية والتأديبية كي يتضح اثر المخالفة التأديبية على حق المجتمع وحق المرفق العام .
4. أن تطور المرافق العامة، وزيادة الاهتمام بحقوق الإنسان واثرها على المجال الجزائي، وظهور مشكلات العولمة ولا سيما في مجال نشاطات الدولة والمرافق العامة، يدعونا إلى المناداة بضرورة الاستمرار في اجراء البحوث التي تدور حول استقلال الدعوى التأديبية عن الدعوى الجزائية من جهة وتشابكهما من جهة ثانية .







المراجع

1. انظر الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري – قضاء التأديب، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، واستعملها أيضا المستشار عبد الوهاب البنداري في مؤلفه الجرائم التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، المطبعة العالمية، القاهرة، 1970 – 1971، ص 1.

2. انظر قرار محكمة العدل العليا رقم 56/6 مجلة نقابة المحامين، عمان، العدد 11، 1965، ص 142 .

3. من الفقه أخذ الدكتور منصور العتوم بهذه التسمية، في مؤلفه المسؤوليه التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق، عمان 1984، ص 77.

4. قرار محكمة العدل العليا رقم 71/62، مجلة نقابة المحامين، سنة 1972، ص 977.

5. الدكتور سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق ،ص 48.

6. الدكتور طعيمه الجرف، القانون الاداري، مكتبة القاهرة الحديثة، 1972، ص 597.

7. عدل عليا أردنية قرار رقم 71/62، مجلة نقابة المحامين، 1972، ص 1977، عدل عليا قرار رقم 84/166، مجلة نقابة المحامين، سنة 1985، ص 1735.

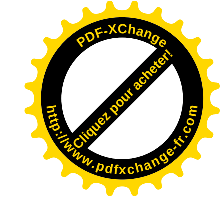
8. الدكتور محمد عصفور، التأديب والعقاب في علاقات العمل , القاهرة 1972، ص 165.

9. يطلق الفقه والقضاء الإداري تسميات مختلفة على المخالفة المسلكية كالجريمة التأديبية والذنب الإداري والمخالفة التأديبية، وقد استخدم المشرع الأداري في الأردن، إصطلاح المخالفة التأديبية كما استخدمت محكمة العدل العليا الأردنية في بعض احكامها اصطلاح الذنب الإداري، وفي احكام اخرى اصطلاح المخالفة المسلكية (عدل عليا اردنية، قرار رقم 72/62، مجلة نقابة المحامين سنة 1972، ص 1977، وقرار رقم 84/166 سنة 1985، ص 1735 وبالرغم من تعدد المصطلحات فإننا نفضل استعمال مصطلح المخالفة المسلكية، لان له استقلاليه عن الجريمة الجزائية .

10. أ.د. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الاردنية، عمادة البحث العلمي، عمان 1998، ص 253 وايضا د. عناد رضوان محمود جراح، فصل الموظف العام، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة 1994 ص 53.

11. أنظر محمد محمود ندا، انقضاء الدعوى التأديبية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس 1981 ص 8 .

12. الجريدة الرسمية عدد (4550) ص 2634، تاريخ 2002/6/4.


13. انظر د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 199، ص 527.

14. أنظر في ذلك، د. محسن حسنين حمزه، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، الطبعة الاولى، دار الفكر العربي، 1960 م، ص 39، و د. عادل الطبطائي، قانون الخدمة المدنية الكويتي، جامعة الكويت 1983، ص 283.

15. القرار رقم (65/61) مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا 953 / 1987، نقابة المحامين، عمان، ص 272.

16. القرار رقم (71/92) مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا 953 / 1987 نقابة المحامين، عمن ص 518.

17. انظر، د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 1964، ص 79.

18. د. محمد جودت الملط المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1967، ص80.

19. الاستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة 1979، ص 50.

S. Salon : Delinquence et Repression disciplinarire dans la fonction publique. L.G.D.J. 1969. P.47.

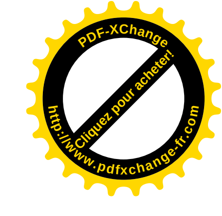
20. أشار اليه د. علي خطار، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 253.

F. Delperre : L"elaboration du droit disciplinaire sur les fonctionnaires civils eI'Etat, Paris. 1969, P.69

21. أشار اليه د. علي خطار، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 253.

Catherine : Le fonctionnaire Francais, droits, devoirs eomportement Paris, 1961, P.13

22. اشار اليه د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية لموظف العام، مطبعة الشرق، عمان، الطبعة الاولى، 984، ص 80.


23. انظر الاستاذ الدكتور علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان 2003، ص 504.

24. د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 81.

25. انظر في ذلك، د. محمد عصفور، جريمة الموظف العام واثرها في وضعه التأديبي، دار الجيل، القاهرة 1963، ص 46.

26. عدل عليا : 1966/3/1، مجلة نقابة المحامين، 1966، ص 440.

27. انظر في ذلك، د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الاداري وعلم الإدارة العامة (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، بدون تاريخ ص 347 وما بعدها .

28. SALON SERGE" Delinguence et Repression disciplinaire ans la fonction publique, these, D. Paris1967, PP 217 et s.

اشار اليه الدكتور عبد الله محمد محمود أرجمند، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية الطبعة الاولى 1998، ص 155.

29. أنظر الدكتور فيصل شنطاوي، حقوق الانسان والقانون الدولي الانساني، الطبعة الثانية، دار الحامد 2001، ص 54.

30. عدل عليا : 1993/30، مجلة نقابة المحامين، 1994 / ص 1490.

31. انظر في ذلك، د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، 1985، 196.

32. الدكتور سليمان محمد الطماوي، عيب الانحراف بالسلطة في رسالته المقدمة للدكتوراه في فرنسا عن موضوع نظرية التعسف في استعمال السلطة، الطبعة الثانية، 1978، ص 123.

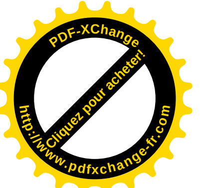
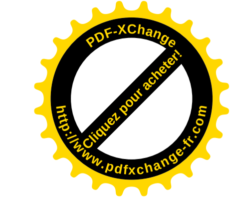
33. انظر في ذلك، د. محمد فتوح محمد عثمان، التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القلعة 1992، ص 23.

34. د. علي خطار شطناوي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 323.

35. نشر هذا القانون في العدد (1105) من الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 1952/4/16.

36. المادة (3) من قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952، بعد تعديلها بالقانون المؤقت المعدل رقم (3) لسنة 2002 المنشور في الصفحة 368 من عدد الجريدة الرسمية رقم (4533) الصادر بتاريخ 20/2/17

37. المادتان 11، 12، من قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952.


38. المادة (14) من قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 بعد تعديلها بموجب القانون المؤقت المعدل رقم (3) لسنة 2002، المنشور في الصفحة 368 من عدد الجريدة الرسمية (4533) الصادر بتاريخ 2002/2/17.

39. المادة (17) من قانون ديوان المحاسبة .

40. انظر في ذلك، د. مصطفى عفيفي، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان، الطبعة الثانية، 1981 ص 140.

Jean – Marie Auby Et Jean – Bernard Auby, Droit De La Fonction Publique , Eat Collectivites Loea Les, Dalloz , Paris, 1997. P.38.

41. أشار إليه د. عبد الله محمد محمود أرجمند، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية، 1998، ص 56.

42. د. ماهر عبد الهادي، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 248، د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأكيبية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص 96.

43. عدل عليا : 1973/5/7، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1973، ص 710.

44. عدل عليا : قرار رقم 85/169، مجلة نقابة المحامين، السنة 1987، ص 46.

45. عدل عليا : قرار رقم 84/1، مجلة نقابة المحامين، السنة 1982، ص 70.

46. عدل عليا : 1994/9/24، مجلة نقابة المحامين، السنة 1995، ص 582

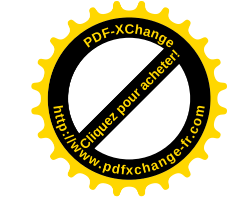
47. د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين، النظام القانوني للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، د. ت، ص 46.

48. د. علي خطار شطناوي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 311.

49. s. Salon: Op. Cit, P.. 133.

50. أشار إليه د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 555. انظر المادة (25) من قانون اصول المحاكمات الجزائية الأردني .

51. يشير الفقيه فالين إلى ذلك الاستقلال قائلا " أنه لا يجوز الخلط بين القانون التأديبي وقانون العقوبات وإذا كان لا يثور شك في ان النظامين التأديبي والجنائي نظامان للعقاب والارهاب بقصد كفالة احترام قيم جماعة معينة إلا انهما يختلفان في الغاية من فرضهما، والأشخاص الذين يخضعون لهما، ونوع الجزاءات التي توقع والقواعد الإجرائية التي تحيط إصدار الجزاء التأديبي، ولهذا السبب يعتبر القانون التأديبي قانونا بذاته والنتائج المترتبة على ذلك نتائج في غاية الاهمية ".


فالين : المطول في القانون الاداري، الطبعة السادسة 1946، ص 330، كما يؤكد ذلك الدكتور محمد عصفور " إن نظام التأديب لا بد وأن يكون مستقلا عن النظام الجنائي لتباين النظامين في اساسيهما وغايتهما ونوع الجزاءات التي توقع باسم كل منهما، ومؤدى هذا الاستقلال بين النظامين أن تستقل المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجنائية وأن تولدتا عن نفس الفعل". د. محمد عصفور، جريمة الموظف العام مرجع سابق، ص 138.

Salon S., Op., P. 133.

52. أشار اليه : د. عبد القادر الشيخلي، القانون التأديبي، مرجع سابق، ص 30

53. د. علي خطار شطناوي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 309.

54. عدل عليا : 1988/1/16، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1989، ص 2009.

55. عدل عليا : قرار رقم (65/40) مجلة نقابة المحامين، لسنة 1965، ص 1300

56. د. زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة والقطاع العام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ط2، 1986، ص 42، 43.

57. مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية، عالم الكتب، القاهرة 1974، ص 215 وما بعدها .

58. د. علي خطار شطناوي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 314، د. عبد القادر الشيخلي، القانون التأديبي، مرجع سابق، ص 33-34، د. منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص 35-36

59. عدل عليا، قرار رقم (65/4) مجلة نقابة المحامين، سنة 1965، ص 1300.

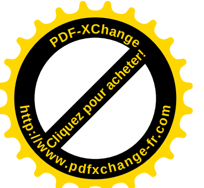
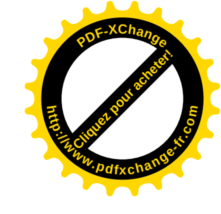
60. انظر، د. حسن الجوخدار، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية، الطبعة الاولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 1992، ص 69.

61. مجموعة قرارات المحكمة الإدارية العليا المصرية، منشورات دار النهضة العربية، القاهرة 1988، السنة الثامنة، ص 1109، انظر ايضا، د. إدوار غالي الذهبي، حجية الحكم الجنائي امام القضاء المدني، دار النهضة العربية القاهرة، الطبعة الثانية، 1981، ص 219.

62. د. احمد فتحي سرور، الوسيط في قانون العقوبات، القسم الخاص، الشركة المتحدة للنشر والتوزيع القاهرة، 1979، ص 1151.

63. عبد الوهاب البنداري، المسؤولية التأديبية والجنائية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، المطبعة العالمية – القاهرة 1971، ص 18. وما بعدها .

64. انظر د. بكر القباني، القانون الاداري في دول الخليج العربي، بدون جهة نشر 1992، ص 425.


65. عدل عليا : 1993/1/11، مجلة نقابة المحامين ،1954، ص 736

66. د. علي خطار شطناوي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 315.

67. عدل عليا : 1993/12/11 مجلة نقابة المحامين 1994، ص 659 كما اكدت محكمة العدل العليا في قرارها رقم 98/363 ان الجرائم التي تعتبر مخلة بالشرف أو الاخلاق العامة الواردة في نظام الخدمة المدنية على سبيل المثال وليس الحصر ويعتبر جرم استثمار الوظيفة الذي ادين به المستدعي من الجرائم التي تستوجب العزل من الوظيفة ويعتبر الموظف معزول حكما من تاريخ اكتساب الحكم بإدانته الدرجة القطعية دون الحاجة لقرار العزل .

68. أشار اليه د. علي خطار شطناوي، الوظيفة العامة، مرجع سابع، ص 315

69. د. مصطفى بكر، تأديب العاملين في الدولة، الطبعة الاولى، دار الفكر العربي، القاهرة 1966، ص 177.

70. انظر د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية، مرجع سابق، ص 199

71. انظر، د. أحمد سعيد المومني، إعادة الإعتبار ووقف تنفيذ العقوبة، دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، منشورات جمعية عمال المطابع النموذجية، عمان 1992، ص 22.

72. عدل عليا : 1974/11/10، مجلة نقابة المحامين، 1975، ص 107

73. عدل عليا : قرار رقم 91/62 مجلة نقابة المحامين 1972، ص 977.

74. عدل عليا : قرار رقم 86/36، مجلة نقابة المحامين، سنة 1987، ص 31، إضافة إلى ذلك انظر : عدل عليا : 1993/12/21، مجلة نقابة المحامين 1995، ص 3136، عدل عليا : 1994/5/18 ، مجلة نقابة المحامين 1994، ص 3159 عدل عليا : 1994/9/6، مجلة نقابة المحامين 1995، ص 319

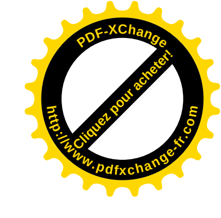
75. الدكتور عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الاولى، القاهرة 1964، ص 302.

76. د. محمد عصفور، جريمة الموظف العام واثرها في وضعه التأديبي، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية القاهرة 1963، ص 138.

77. د. علي خطار شطناوي، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 316.

78. مصطفى بكر، تأديب العاملين في الدولة، الطبعة الاولى، منشورات دار الفكر الحديث، القاهرة 1966، ص 168.

79. انظر د. محمد عصفور، جريمة الموظف العام، مرجع سابق، ص 356. د. إدوار غالي الذهبي، مرجع سابق، ص 238، د. سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 257، د. عبد الفتاح حسن التأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الاولى، القاهرة 1964، ص 292.


80. انظر د. محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية، مرجع سابق، ص 196، وما بعدها، د. محمد عصفور، مرجع سابق، ص 270.

81. قرار عدل عليا : رقم 65/45، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1965، ص 1308 .

82. انظر في ذلك : د. عبد القادر الشيخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانونين الاداري والجنائي، دار الفرقان، عمان 1983، ص 39 د. مأمون سلامة، قانون العقوبات، القسم الخاص الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، بدون تاريخ، ص 1235

83. عدل عليا : 1965/8/21، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1965 ص 1300.

84. د. عبد الوهاب البنداري، المسؤولية التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة 1970، ص 200.

85. د. عبد القادر الشيخلي، القانون التأديبي، مرجع سابق، ص 39.